

# ③ 集合住宅団地の再生と戸建て住宅地の住環境保全

菅孝能・新明健

## 1 大規模集合住宅団地のストック循環

郊外の計画開発住宅地は同じような家族タイプが同じ時期に大量に入居しているために高齢化が一齐に進行し、立地条件の悪い住宅地では世代更新が進まず人口が減少し始めている。中でも郊外大規模集合住宅団地では、経年による劣化や住要求の向上に対応しないための相対的な質の低下、居住者の年齢層の偏りなど種々の問題が顕在化している。

居住者自身が個別に住戸に関する課題を解決できる戸建て住宅と違い、集合住宅では、分譲は入居者全員で取り組まないと解決できない問題が多いし、賃貸住宅でも入居者と大家のニーズの違いから建て替えがスムーズに進まないなど、集合住宅特有の問題がある。大量供給された郊外住宅団地はこれから本格的なストック循環を迎える。現在建て替え期にかかる昭和三十年代から四十年代前半の公団・公営の団地の大半は中低層で敷地にも容積にも余裕があり、団地内での「転がし」型の建て替えや高層化による住戸規模の拡大・多様化が可能である。しかし、昭和五十年代以降に開発された団地や既に建て替えられた団地の数十年後の次の建て替えは、敷地や容積を既に最大限に使っており、「スク

ラップ&ビルド」型の建て替えは最早計画もコスト面でも厳しくなる。また、容積をぎりぎりまで使っている民間マンションについても同様である。そこで、「スクラップ&ビルド」型建て替えではなく、コミュニティも維持できコスト面でも負担の緩やかな「修繕」型団地再生(リニューアル)が求められる。

## 2 集合住宅団地が抱えるまちづくり上の問題

### ① 画一的な住戸タイプや規模

画一的な住戸タイプしかない団地では、団地内での住み替えや近居が出来ないため、子世代の流出と当初入居世代の高齢化による少子高齢化や人口減少が進みやすい。

また、同じような家族構成、世代の集まる団地では、所得層の偏りも生じやすく、団地の維持管理上の制約につながりやすいし、住戸規模やタイプの画一的な団地は転出入が多く、維持管理の経験や人間関係の蓄積が出来にくい。

### ② 弱者を阻害する物理的環境

エレベーターのない中層集合住宅は階段だけの上下では高齢者が大変住みにくい。手摺

すら付いていないので、上り下りに危険すら伴う。また、住戸内も段差、車椅子が通れない廊下やドアの幅、車椅子で操作できない厨房や浴室の設備など、バリアが多い。さらに、丘陵地を開発した団地では高低差があるので、坂道や階段を通らないとバスにも乗れないなど、移動の不便さに対する問題が顕在化しつつある。

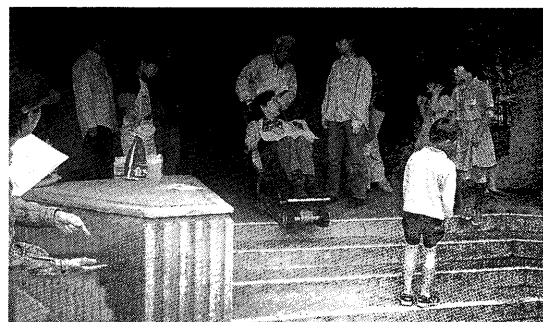
### ③ 公共施設や利便施設の対応の遅れ

団地内の施設は入居者のための公共施設・利便施設で、周辺地域の環境向上につながる配置・利用システムになっていないケースが多い。小学生の減少により、学校の空き教室が出現する一方で、高齢者のための施設は不足している。また、近隣センターは、消費者行動の変化に対応できておらず、衰退の傾向にある。

### ④ 社会的及び資産的老朽化

分譲住宅と賃貸住宅が併存している団地では、住み替えが一巡して、賃貸住宅や規模の小さな分譲住宅に低所得者層が滞留する傾向にある。戸建てや木造アパートであれば建て替えや増築で床面積を増やして住み替えを刺激することもできるが、RC造のためそれが

- 1 大規模集合住宅団地のストック循環
- 2 集合住宅団地が抱えるまちづくり上の問題
- 3 集合住宅団地再生の方向性
- 4 戸建て住宅地における建築協定の弾力的運用



写真一 戸塚区ドリームハイツでのバリアフリー化の試み「レッツ！トライ！ハイツ車いす一周」



写真二 戸塚区ドリームハイツ長期ビジョンづくりでの「住民の意見交流会」ワークショップ

難しい。

さらに不況と世帯数より住戸数が上回る現状のもと、中古住宅価格の低下と空き家化が進んでいる。その結果古くて立地の悪い郊外団地では空き家の増加や入居層の低所得化により団地の維持管理に支障が出る恐れも予想される。

### 3 集合住宅団地再生の方向性

#### ① 団地ではなく町として計画する

これまでの団地計画は、団地という敷地内の計画に留まっているものが大半だった。団地再生に当たっては、地域に長年に亘って築かれてきた空間のストラクチャーと人間関係を大切に、居住機能の更新以外に周辺の地域整備計画に寄与する計画であることが先ず求められる。団地再生の前に郊外市街地再整備の視点が不可欠である。

そのため、団地再生の波及効果とより適切な再生方策を探るため、下記のような項目を検討する「再生アセスメント」を行う必要がある(注1)。

#### ② 建て替えとリニューアルの組合せ

RC造アパートだから柔軟性に乏しいという意識を克服する団地再生を進めていく必要がある。今の公団や公営住宅のやり方は100%建て替えになっている。特に公共住宅の場合、容積が非常に低いと、土地の高度利用という理由から全面建て替えになることが多い。全面建て替えだけでなく、半分は建て替え、半分は改修維持管理して残し、計画的なストック

活用を上手にミックスして、新しいものと古いもの、大きなものと小さなものが調和共存するような、多様性を団地の中に造り出し、快適な居住空間が出来る可能性を追求すべきである。そういう手法はヨーロッパでは各地で行われている。

#### ③ ソーシャルミックス

団地の住戸はこれまで核家族という家族形態を前提として供給されてきた。しかしこれからは、女性の社会進出、高齢化社会、終身雇用社会の崩壊等によるライフスタイルや家族像の変貌を見据えた新しい住宅・住環境を供給する必要がある。建て替えとリニューアルを組み合わせ、様々なタイプ・規模の住宅を用意、ライフサイクルに応じて団地内の住み替え、親子の同居・近居が出来るようにして、旧住民が住み続けられるようにする事はソーシャルミックスにも効果が大きい。SOHO、フリープラン、二段階供給など住み手が自由に間取りを変えられる住宅の供給も、同一住戸での住民の生活様式の変化に柔軟に対応する居住空間を生み出す。

#### ④ 新しい時代の社会施設の付置

公団公社の賃貸住宅や公営住宅をコレクティブハウジング、グループハウス、老人ホーム、ケアハウスなども含めた多世代交流型のハウジングコンプレックスとして整備し、公営住宅経営とまちづくりをもっと密接に結びつけていくことが求められる。

また、団地の一角だけでなく住棟の一階や屋上を活用して、NPOなどが経営する郊外

の新しい生活サービス・生活文化・コミュニティビジネス機能等を組み込んで、郊外市街地の新しいコミュニティの核を創り出すこともこれからの公営住宅団地の役割になる。

#### ⑤ 管理組合による建て替え等の取り組みと行政支援

分譲型集合住宅の日常的な維持・管理は、管理組合によって担われ、耐震診断、補強大規模修繕などの形でプロジェクトとして取り組まれている。公的賃貸住宅では築三十年ぐらいで建て替えられているが、分譲型集合住宅では、資力が低下した高齢者の増大、全員合意の困難性などから、できるだけ長持ちさせ、建て替え時期を先延ばしせざる得なくなる。

しかも、建て替えを実現するまでには、大規模修繕、耐震補強、外構改善を提案するワークショップの実施、他団地建て替え事業の事例研究など、様々な機会をとらえて、徐々に気運を盛り上げる事業化プログラムを開発してゆく必要がある。また、個々の団地による建て替えの自助努力には自ずと限界があり、建て替え成功事例のノウハウ集、専門家派遣、建て替え事業補助など行政による支援が欠かせない。

その意味では、団地住民、ボランティア、専門家、行政マンなどの連携で大規模な団地に住みつづける為のハード面、ソフト面の取り組みについての情報交換を行う「みんなでもちづくり連続交流研究会」の試みは示唆に富む。(注2)

#### (注1) 再生アセスメントの項目

- ・ 個々の団地・住棟・住戸毎のハード性能の維持可能性
- ・ 環境形成、省エネルギー、資材調達や廃材処理も含めた団地のライフサイクルコスト
- ・ 地域計画から見た個々の団地の再生による供給住戸数
- ・ コミュニティ、周辺商業圏、地域計画、公的施設配置等における再生団地の役割
- ・ 再生メニュー(修繕、建て替え、規模拡大住機能強化・規模縮小、用途変更・住用途廃止等)の検討
- ・ 再生プログラム(転がしのステップ、事業費、事業手法等)の検討

(注2)「みんなでもちづくり連続交流研究会」は、「誰もが立場を越えてみんなでもちづくりに関わること」をねらいとして平成十年に発足した。若葉台団地、ドリームハイツ、並木団地等の大規模団地の住民が、行政マンや専門家の支援を得ながら実践的な研究・学習活動を行っている。

## 4 戸建住宅地における建築協定の弾力的運用

### ① 建築協定登場の背景

市街地外縁部の住宅開発に対して、六十九年の都市計画法の改正による市街化調整区域と市街化区域の線引きや宅地開発法等が施行され、人口急増抑制策と乱開発防止策として、開発行為や建築行為のコントロールが行われた。

特に横浜では、郊外部の開発が激化した時期に、良好な戸建て住宅地を実現するため、開発事業者の一人協定として締結を指導した。その結果、開発者の販売戦略にかなっていったこともあって、戸建て住宅地の環境保全を図る手法として広く普及し、計画開発地の「低層住居専用地域」では、その多くが建築協定地区となっている。

他方、最近マンション開発反対の意志を担保するため、地域発意で建築協定を締結する事例も増えている。こうした地域の多くは、用途指定上戸建住宅のある「低層住居専用地域」に隣接して「中高層住居専用地域」等の中高層団地が立地するケースも比較的多い。こうした戸建て住宅地では、隣接する中高層マンション立地による住環境悪化に常に脅かされており、建築協定で戸建住宅地の環境水準をあらかじめ担保しておくとするのである。

このようなことから、横浜は全国一建築協定地区が多い都市となっている(表1)。

### ② 継続的運用についての課題

郊外部の住宅開発もほぼ三十年を経て、開発事業者による建築一人協定から、住民自身による建築協定の更新時期にある。

協定更新という合意形成のプロセスを経る中で、協定隣接地や穴抜け地での住環境の保全が出来なかった住民の間では、建築基準法を背景にしたはずの建築協定に対する不完全さに対して、法律に対する不信と不満が表出しつつある。

そして、住環境の保全に対し建築協定の維持管理に専念する人がいる一方で、やむなく土地を手放す人、高齢化などによる独居老人世帯や介護同居等の家族構成の変化により住宅の買い換えを余儀なくされる人、宅地分割、二世帯住宅建設等の理由により、協定から離脱せざるを得ない人達も増えつつある。

そういう中で、これまで以上に確実な形で住環境の保全を求めている地区のリーダー層は、建築協定離脱者、違反者を出さないように協定内容を更に規制強化して、より確実に維持、保全していくこうとする派と建築協定の限界を感じて、合意形成の手続きの煩雑さを避け、より確実な法的裏づけを持つ、都市計画法による地区計画に期待し、シフトしようとする派と二極分化しつつある。

良好な住環境を保全するための地域まちづくり手法として、合意形成ルールのあり方を試行錯誤し始めているのである。

### ③ 多様化しつつある運用活動

このような試行錯誤の中で近年目立ってきた、建築協定運営活動の特徴的なケースと課題は次に示す通りである。

⑦ 協定違反者に対し是正を要求し聞き入れられない時、裁判訴訟を起こした場合(建て売り業者等の宅地分割や最低限敷地の規模違反などに対する訴訟例等)(注3)。

⑧ 協定地区隣接地に建設する時、建設事業者に協力を求めた場合(開発事業者の所有する未利用緑地や機能を終えた遊水池の開発に対して緑地の保全や協定地区と同じルールの宅地開発の適用協力の依頼例等)(注4)。

⑨ 建築協定違反に抵触した時、住民間で話し合い新たな解決合意に至った場合(やむなく土地分割の希望や生活や趣味・生きがいのための店舗併用住宅の業種の課題等)に対して周辺住民の合意の基に条件付きで例外を受け入れた例。周辺住民の合意の基に一つの協定区域に容積率等の異なるルール別の複数の協定区域を設定した例等)(注5)。

そして、このように多様化しつつある建築協定の運用を継続的かつ弾力的に実施するためには、住民の自立的運用母体があれば始まらない。それと同時に周辺の支援も欠かせないのが現実である。行政の支援のあり方も、専門家の派遣など人的支援に留まらず、「まちづくりファンド」のような運営の資金的担保の構築や、協定運営に関する情報を、住民自らの手で発信し、公開してゆくための情報媒体(ホームページ等)の拡充への支援など、住民とのパートナーシップで推進してゆく必要がある。

### ④ ハード・ソフトを含めた地区総体の豊かさの実現へ

横浜の建築協定は、一人協定からの更新過

表1 区別建築協定の地区数・区画数

地区名	地区数	区画数
見川	1	11
神奈西	2	114
中南	1	44
南	2	458
土ヶ	6	559
港南	17	3409
保土ヶ	5	562
旭	10	1254
磯子	6	855
金沢	19	6294
港北	10	1308
緑	6	989
青葉	48	8717
都筑	6	361
戸塚	15	3040
栄	19	5251
泉	4	2179
瀬谷	1	58
計	178	35463

(注3) 裁判係争による工事差止め等の為の供託金の必要性、額及び負担主所在等が課題。

(注4) 住民エゴにならないように事業者の立ち場を理解した充分な話し合いの場が課題。

(注5) 例外の積み重ねが協定で守られている本来の住環境を損なわないような判断の価値観合意形成が課題。

程を通して、区域内の土地所有者全員の合意形成の場づくりを主体的に担ってきたといえ、運営委員会を中心に、良好な戸建て住宅地の環境の保全と悪化防止をめざし、建築単体及び町並みの規制を図ってきた。しかし、最近では、建築協定の更新にあたって、協定ルールの範囲を超えた問題、例えば空閑地の管理・利用、庭木の管理ルール、通過交通の排除、高齢者の支え合い、隣接地の斜面林保全や二次開発などが話題にのぼるケースも増えてきている。また、地域発意で地区計画制度を導入した「ひなた山地区」（瀬谷区・泉区）では、「まちづくり推進委員会」を中心に、地区計画内容のPR・啓発をしつつ、花いっぱい運動、小学校開き教室の地域利用、コミュニティ道路化など、住宅地総体のまちづくり活動に取り組んできている。

成熟した郊外の計画的な戸建て住宅地では、今後、公園の再整備、空地の広場利用、通過交通対策、菜園づくりや花壇づくりなどの身近な生活環境を改善する活動をはじめ、子育て、青少年の居場所づくり、高齢者の助け合い、多彩な分野の文化活動などのソフトな活動に取り組む必要がある。さらには、区内の人材、魅力資源を活用したコミュニティビジネスが、個人の趣味や市民活動の延長線上に登場してくる可能性も展望される。建築協定の維持・更新の中で培われた全員合意のノウハウやツールは、こうした地区総体の豊かさを実現するまちづくり活動を牽引する原動力として発展することも今後は期待される。

△横浜郊外生活研究会▽

## 栄区における建築協定制度を活用したまちづくりの取り組み くさかえ住宅環境フォーラム（地元組織）の活動>

### 1. さかえ住宅環境フォーラム（栄区建築協定連絡会）の発足

栄区において、さかえ住宅環境フォーラム（旧「栄区建築協定地区連絡会」から名称変更）は、平成5年に発足した。その当時、栄区内には24地区5,245区画の建築協定地区があり、市内では青葉区に次いで二番目に協定地区の多い区であった。建築協定地区は、その運営に運営委員会を当てることになっているが、多くの地区では自治会・町内会長が兼務し、形式的に引き継がれているだけであった。しかし、協定地区の宅地が売買され協定内容に違反する建築計画が発生した場合には、運営委員会はその対応に追われることになり、一般住民が普段経験することのない宅地建物に関する紛争には、大変な苦勞と戸惑いを感じるようになる。区内の多くの建築協定地区には、それぞれ類似した問題が発生しているながらも、それぞれが孤立し、暗中模索の状況だった。

栄区役所建築課では、建築協定に係わる相談を受ける中で、協定地区が相互に連絡が取れる組織づくりの必要性を感じていた。そんな折りに、都市計画局都市デザイン室から「横浜市民まちづくり推進事業の活動団体」募集の照会があったので早速、各地区の建築協定運営委員会に個別に打診したところ、多くの賛同を得て同フォーラムが誕生した。

### 2. 活動の内容と、まちづくりへの成果

毎月1回、栄区役所内の会議室を使っての定例会を行い、情報交換をしている。また、啓発活動として、協定更新時の手引書として冊子「建築協定マニュアル」や、まちづくり活動を紹介したビデオ「人がまちをつくり、まちがひとをつくる」の制作をした。

この冊子「建築協定マニュアル」は、フォーラムのメンバーが、自分達の建築協定を更新したときの経験に基づいて、合意形成の戦略や、公図・謄本による不在地主の検索、土地所有者のパソコンによる情報リストの作り方に至るまでを懇切丁寧に説明しており、更新やこれから建築協定を活用しようという人に大変参考になる冊子である。

また、ビデオ「人がまちをつくり、まちがひとをつくる」においては、各建築協定地区の運営委員が現実の問題として取り組み、解決した事例が紹介されている。ここには、各建築協定運営委員の人たちの、まちづくりに対する情熱と高いモラルが感じられる。ビデオの場面の一端としては、①建築協定に違反して敷地分割しようとした計画を、裁判所に工事停止の仮処分を付けて阻止したケース（本郷台）、②斜面緑地の一部にマンションが建設されたことを契機に、残りの斜面緑地を全てデベロッパーから横浜市に寄付させたケース（鍛冶ヶ谷）、③遊水池を蓋しての宅地化計画に対して、住民要望で外周にプロムナードをつくらせたケース（飯島ひかりが丘）④建築協定更新期を迎え、住民が立案する地区計画に転換しようと検討しているケース（湘南桂台）が挙げられる。

### 3. 今後の展望

栄区では、住宅環境に対する変化が著しい時期に、建築協定を巡る住民と行政の交流が行われた。さかえ住宅環境フォーラムは、市民が建築協定制度を熟知した上でその活用をし、成功しているという、全国でも珍しい例である。しかしながら、協定に強制力を持たせるためには供託金等の多額の資金が必要であったり、協定を更新する際の100%合意の困難さなどから、ビデオでも取り上げているように「建築協定から地区計画への転換の模索」や、フォーラム独自のホームページの開設が検討されている。

さかえ住宅環境フォーラムは、建築行政の許認可部署が市民活動のオブザーバーとなっているという意味でもユニークな市民活動であり、栄区役所建築課が平成11年6月の機構改革で南部建築事務所に統合された以降も、南部建築事務所では引き続き活動支援を続けている。

建築局 南部建築事務所 建築審査課 審査係長 見学 洋介（栄区建築課に平成10年4月から在籍）  
 建築局 宅地指導部 宅地指導課担当係長 新江 英雄（栄区建築課に平成7年6月から10年3月まで在籍）  
 交通局 電車部 建築課 建築第一係長 大場 重雄（栄区建築課に平成5年1月から7年6月まで在籍）